Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2014–2015

29 544 Arbeidsmarktbeleid

Nr. 591 BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 maart 2015

In het Begrotingsakkoord 2014 (Kamerstuk 33 750, nr. 5) heb ik toegezegd dat ik zal onderzoeken of en in hoeverre aanpassing van de arbeidstijd gunstige effecten heeft op de structurele werkgelegenheid en hoe die geëffectueerd zouden kunnen worden. Aanpassing van de arbeidstijd kan daarbij zowel een verkorting als een verlenging van de arbeidsduur betekenen. Met deze brief wordt voldaan aan die toezegging.

De opdracht die volgt uit de toezegging in het Begrotingsakkoord heb ik breder ingevuld. Ik heb me bijvoorbeeld niet beperkt tot mogelijke effecten van arbeidsduurverandering op enkel de structurele werkgelegenheid, maar zal ook worden ingaan op de economische groei, de werkloosheid, de consumptie van huishoudens, enzovoorts. Daarnaast is gekeken naar de mogelijke gevolgen van arbeidsduuraanpassing voor de uren besteed aan arbeid en zorg van mannen en vrouwen en de economische zelfstandigheid van vrouwen.

Voor de beantwoording van genoemde vragen heb ik twee onderzoeken laten verrichten. Het Centraal Planbureau (CPB) heeft een notitie geschreven over de macro-economische effecten van arbeidsduurverandering. In deze notitie schetst het CPB achtereenvolgens hoe de arbeidsduur wordt bepaald, in hoeverre beleid hier invloed op heeft en wat de gevolgen van (verschillende varianten van) arbeidsduurverandering zijn voor de macro-economie.
Het Verwey-Jonker Instituut is gevraagd om een essay te schrijven over de mogelijke gevolgen van arbeidsduurverandering op onder meer de uren die mannen en vrouwen besteden aan arbeid en zorg. Beide onderzoeken zijn als bijlage aan deze brief toegevoegd[1].
De derde en laatste bijlage betreft een ambtelijke verkenning, waarin de Nederlandse arbeidsduur in historisch en internationaal perspectief

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

kst-29544-591
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

geplaatst wordt en instrumenten worden besproken die de overheid kan inzetten om de arbeidsduur te beïnvloeden[2].

In deze brief wordt ingegaan op de belangrijkste inzichten die uit de deelonderzoeken naar voren komen. Op basis van de verkregen inzichten geef ik vervolgens antwoord op de vraag of een verandering van de arbeidsduur momenteel wenselijk is en welke instrumenten de overheid daarvoor in zou kunnen zetten.

Inzichten uit deelonderzoeken

De notitie van het CPB, getiteld «*Macro-economische effecten aanpassingen arbeidsduur*», bestaat uit drie onderdelen: een theoretische beschrijving van de bepaling van de arbeidsduur, een beschrijving van eerdere ervaringen met arbeidsduurverkorting en -verlenging en een illustratie van de macro-economische effecten van vijf concrete varianten van arbeidsduuraanpassing. Op pagina 4 van de notitie staan de belangrijkste bevindingen van dit deelonderzoek op een rij. Hierna worden enkele bevindingen genoemd die in het kader van de onderzoeksopdracht bijzondere relevantie hebben.

Het is het goed om vast te stellen dat de arbeidsduur van werkende Nederlanders door veel factoren wordt beïnvloed. Werkenden kiezen het gewenste aantal uren werk op basis van het reële netto loon en voorkeuren voor vrije tijd en inkomen. Tegenover het arbeidsaanbod van werkenden staat de arbeidsvraag van werkgevers, die afhankelijk is van de kosten van arbeid (de loonkosten) en de opbrengst van arbeid (de arbeidsproductiviteit). Arbeidsaanbod en arbeidsvraag vinden elkaar vervolgens via de loonvorming in een evenwicht op de arbeidsmarkt. Naast arbeidsaanbod en arbeidsvraag zijn echter ook de aanwezige instituties bepalend voor de arbeidsduur die op de arbeidsmarkt tot stand komt. Zoals het CPB beschrijft legt de overheid via wet- en regelgeving restricties op aan het aantal uren dat maximaal gewerkt mag worden, en maken sociale partners collectieve afspraken over de arbeidstijd via cao's. Die instituties zijn er met een goede reden, maar kunnen werknemers en/of werkgevers beperken in hun mogelijkheden om de gewenste arbeidsduur te realiseren. Dat is bijvoorbeeld het geval bij werknemers die langer dan de afgesproken voltijd werkweek willen werken. Voor deze werknemers vormen de instituties een bindende grens voor de arbeidsduur.

Uit deze theoretische benadering volgt dat een formele arbeidsduurverkorting (via een verkorting van de voltijd werkweek) meer invloed zal hebben op het feitelijk aantal gewerkte uren dan een formele arbeidsduurverlenging. Bij een verkorting van de arbeidsduur zullen werkenden die meer uren werken dan volgens de nieuwe norm is toegestaan het aantal gewerkte uren noodgedwongen terug moeten brengen; er wordt een (meer dwingende) restrictie opgelegd. Verlenging van de arbeidsduur is daarentegen het versoepelen van de restrictie en raakt minder werkenden: alleen werkenden die meer uren willen werken dan mogelijk was onder de oude norm, zullen hun arbeidsduur vergroten. Dit zal slechts een deel van de voltijders betreffen. Deeltijders blijven hetzelfde aantal uren werken. Alleen de deeltijdfactor verandert.

Naast een theoretische analyse geeft het CPB ook een beschrijving van de empirische literatuur over arbeidsduurverandering. Een van de belangrijkste resultaten is dat internationale ervaringen laten zien dat de werkgelegenheidseffecten van arbeidsduurverkorting klein of zelfs

[2] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

negatief kunnen zijn. Dit is opvallend, omdat het beleidsdoel van een arbeidsduurverkorting doorgaans een daling van de werkloosheid is. Het CPB noemt hier ook een aantal redenen voor, die met name gelegen zijn in een verminderde arbeidsvraag.[3] Daarnaast wijst het CPB erop dat de veronderstelling dat er een *lump of labour* is die herverdeeld kan worden over de bestaande hoeveelheid werk niet juist is, omdat mensen niet volledig vervangbaar zijn. De exacte gevolgen voor de werkgelegenheid zijn afhankelijk van de mate waarin een arbeidsduurverkorting effect heeft op het aantal gewerkte uren en de reactie van de lonen. Voor wat betreft arbeidsduurverlenging kan het CPB geen exacte inschatting maken van het effect in de praktijk omdat hier amper ervaringen mee zijn opgedaan en het onduidelijk is hoe deze effecten in de praktijk gerealiseerd kunnen worden.

Tot slot gaat het CPB in op de macro-economische gevolgen van vijf concrete varianten van arbeidsduurverandering.[4] Kort gezegd verwacht het CPB dat het lastig is om de feitelijke arbeidsduur te beïnvloeden, maar dat een verkorting van de voltijdweek naar verwachting het grootste effect heeft op het totale arbeidsvolume, omdat een verkorting – in tegenstelling tot een verlenging – bindend is. Om te laten zien welke mechanismen een rol spelen om bij een arbeidsduurverandering tot een nieuw evenwicht te komen, toont het CPB de macro-economische effecten van een arbeidsduurverlenging van 5%, aangenomen dat deze gerealiseerd kan worden. Omdat de reactie van de lonen op korte termijn niet zeker is, presenteert het CPB varianten met respectievelijk niet en wel meestijgende lonen.[5] Uit de gepresenteerde varianten wordt duidelijk dat een arbeidsduurverlenging op korte termijn leidt tot een hogere werkloosheid, omdat de vraag naar goederen en diensten in de economie onvoldoende stijgt om de extra arbeidsuren winstgevend in te zetten. In de variant waarin de jaarlonen meestijgen met de arbeidsduur, is de stijging van de werkloosheid nog forser omdat het aanpassingsproces op de arbeidsmarkt trager is. Op de lange termijn profiteren huishoudens, het buitenland en de overheid van de toegenomen economische activiteit. Voor arbeidsduurverkorting geldt het omgekeerde: de werkloosheid zal op korte termijn dalen doordat het arbeidsaanbod afgeknepen wordt, maar op lange termijn zorgen de hogere lonen voor een stijgende werkloosheid en een dalende economische activiteit.

Het Verwey-Jonker Instituut heeft in het essay «*Andere tijden, andere zorg? Mannen, vrouwen en de mogelijke gevolgen van aanpassing van de arbeidsduur»* gekeken naar de mogelijke gevolgen van arbeidsduurverandering voor de uren die mannen en vrouwen besteden aan (mantel)zorgtaken, voor de verdeling van die uren tussen mannen en vrouwen en voor de economische zelfstandigheid van vrouwen. Ook het Verwey-Jonker Instituut verwacht weinig effecten van een aanpassing in de formele arbeidsduur op het aantal gewerkte uren. Individuen zullen ook geen aanleiding zien om hun tijd besteed aan zorg of de verdeling daarvan met de partner aan te passen. Als er al sprake zou zijn van een daadwerkelijke toe- of afname van de arbeidsduur, is de kans klein dat de huidige patronen in arbeid en zorg tussen de seksen veranderen. Deze patronen zijn namelijk persistent over de tijd; zo blijkt het tempo waarin vrouwen meer betaald werk zijn gaan doen, hoger dan het tempo waarin mannen zijn gaan deelnemen aan onbetaalde zorg. Verwey-Jonker Instituut concludeert dat een verkorting van de formele arbeidsduur kansen biedt voor meer betrokkenheid van werkende mannen bij de zorgtaken thuis.

---

[3] Zie de box «Arbeidsduurverkorting geen oplossing voor werkloosheid» op pagina 9 van de notitie.
[4] Zie pagina 16 van de notitie.
[5] Op de lange termijn gaan de reële lonen gelijk op met de arbeidsproductiviteit.

Hoewel het om kleine effecten gaat, zou dit mannen die meer willen zorgen maar dat individueel niet geregeld krijgen, een steun in de rug geven. Tot slot zal een aanpassing van de formele arbeidsduur weinig invloed hebben op het aantal vrouwen dat economisch zelfstandig is, omdat zo’n aanpassing alleen effect zal hebben op voltijd werkende vrouwen die per definitie economisch zelfstandig zijn.

Het derde en laatste onderzoek is de *ambtelijke verkenning arbeidsduur-aanpassing*, waarin de Nederlandse arbeidsduur in een historische en internationale context wordt geplaatst en maatregelen worden genoemd waarmee een verandering van de arbeidsduur kan worden gerealiseerd. Belangrijke conclusies zijn dat de Nederlandse arbeidsduur, net als in de ons omringende landen, geleidelijk is gedaald sinds de tweede helft van de vorige eeuw, en dat Nederlanders gemiddeld weinig uren per jaar werken in vergelijking tot het buitenland. Daarbij past wel de aantekening dat Nederland een hoge arbeidsdeelname heeft; de groei in de arbeidsdeelname van vrouwen (die veel in deeltijd werken) heeft weliswaar het gemiddelde aantal gewerkte uren per werkende gedrukt, maar heeft het totaal aantal gewerkt uren in Nederland wel doen toenemen. Daarnaast kent Nederland een hoge arbeidsproductiviteit, waardoor we tot de economisch beter presterende landen behoren. De beschrijving van potentiële beleidsinstrumenten waarmee de overheid arbeidsduurverandering kan realiseren, borduurt voort op de CPB-notitie, waarin al twee beleidsinstrumenten ter sprake kwamen: aanpassing van de lengte van de voltijdweek en het aantal officiële feestdagen. Maar ook instrumenten die het arbeidsaanbod via financiële prikkels beïnvloeden, zoals wijzigingen in de inkomstenbelasting en de kosten van formele kinderopvang, komen aan de orde. Aan de hand van een toetsingskader wordt getracht een beoordeling van de effectiviteit van ieder instrument te geven. Zoals het CPB al schreef, is het erg moeilijk om in te schatten wat de effecten van individuele instrumenten op de totale arbeidsduur gaat zijn. Wel ligt het in de lijn der verwachting dat een verkorting van de voltijdweek tot aanzienlijk minder arbeidsuren gaat leiden, maar dit is in die zin geen beleidsinstrument omdat dit het terrein van de sociale partners betreft. Een verlenging van de voltijdwerkweek leidt vermoedelijk tot een beperkte toename van het aantal arbeidsuren, namelijk bij diegene die meer wensen te werken dan nu wettelijk mogelijk is. Hiermee is echter weinig ervaring en ook dit betreft uiteindelijk het terrein van sociale partners.

Conclusie

Een verandering van de arbeidsduur is wenselijk als deze ten goede komt aan de welvaart en het welzijn van de Nederlandse bevolking. Nederland kent in internationaal perspectief een grote diversiteit in arbeidsduur. Er wordt door zowel vrouwen als mannen veel in deeltijd gewerkt. Dit biedt mensen de mogelijkheid om werk, zorg en vrije tijd op een prettige manier te combineren. En stelt mensen in staat om te participeren op de arbeidsmarkt die daar anders niet de kans toe zouden hebben gehad. De arbeidsduur die mensen kiezen sluit grotendeels goed aan op de voorkeuren die mensen hebben. Slechts onder een klein deel van de mensen lopen de voorkeuren en gerealiseerde arbeidsduur uiteen. Zo bestaat onder mensen met een kleine deeltijdbaan soms wel de wens om meer uren te werken. Reden hiervoor is vooral gelegen in de privésituatie of medewerking van de werkgever en niet zozeer in bestaande instituties. Het potentieel voor verschuivingen in de arbeidsduur die in overeenstemming zijn met de voorkeuren van werkenden lijkt op voorhand dus klein. Kennelijk zijn er weinig obstakels voor mensen om op een arbeidsduur uit te komen die hen past.

Naast het feit dat Nederlanders over het algemeen tevreden zijn met hun arbeidsduur en geen belemmeringen ervaren, zijn er ook vraagtekens te zetten bij de mate waarin de feitelijk arbeidsduur te beïnvloeden is. Het CPB constateert dat dit lastig is, omdat de effecten die optreden van een groot aantal factoren afhankelijk zijn. Bovendien zal een aanpassing van de formele arbeidsduur alleen effect sorteren als deze een bindende grens oplegt aan de arbeidsduur. Bij een verkorting van de arbeidsduur zal daar voor voltijders en deeltijders met een grote baan wel sprake van zijn, bij een verlenging echter niet. Bij een verlenging van de formele arbeidsduur kunnen normeffecten wel een rol spelen, maar de omvang daarvan is onzeker. Deeltijders met een kleinere deeltijdbaan worden dus niet geraakt door aanpassing van de formele arbeidsduur. Tot slot zijn er ook maatregelen die de financiële prikkels tot werken veranderen, maar het effect daarvan op de arbeidsduur is wederom afhankelijk van veel factoren.

Als daadwerkelijk een aanpassing in de arbeidsduur gerealiseerd wordt, kan dat op de korte termijn onwenselijke macro-economische gevolgen hebben, zoals het CPB laat zien. Bij een plotselinge arbeidsduurverlenging is er bijvoorbeeld sprake van een forse stijging van de werkloosheid op korte termijn, omdat werkgevers met een overschot aan arbeidsuren worden opgezadeld voor de gevraagde productie. Pas op de langere termijn worden de gunstige effecten op bijvoorbeeld consumptie en economische groei zichtbaar, maar een deel van het profijt lekt weg naar het buitenland via lagere uitvoerprijzen. Wat betreft arbeidsduurverkorting concludeert het CPB op basis van zowel theoretisch als empirisch bewijs dat er geen of zelfs negatieve effecten op de werkgelegenheid zullen zijn. Op het aantal uren besteed aan zorg en de verdeling van arbeid en zorg tussen de seksen valt van een arbeidsduurverandering weinig effect te verwachten.

Gegeven deze uitkomsten acht het kabinet het op dit moment niet wenselijk om de arbeidsduur wettelijk aan te passen. In plaats van bindende wijzigingen door te voeren biedt het kabinet liever de mogelijkheid tot maatwerk. Zo heeft het kabinet met het wetsvoorstel Modernisering regelingen voor verlof en arbeidstijden de mogelijkheden verbeterd voor de aanpassing van de arbeidsduur en het gebruik van verlofrechten. Hiermee neemt het kabinet belemmeringen weg voor werkgevers en werknemers om in onderling overleg flexibeler gebruik te maken van verlofmogelijkheden en tot passende afspraken te komen over de arbeidsduur. Deze flexibiliteit vergroot daarmee ook de mogelijkheden om arbeid en zorg te combineren. Daarnaast is de prioriteit van het beleid om meer mensen aan het werk te helpen en te houden. Daar werk ik op verschillende fronten aan, onder andere via de sectorplannen, de aanpak jeugdwerkloosheid en het programma duurzame inzetbaarheid.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher